

# La governança del territori, urbanisme i planejament

**Marc Parés**

Universitat Autònoma  
de Barcelona

**i Xavier Matilla**

Universitat Politècnica  
de Catalunya

# #22

Des de la restauració de la democràcia a Catalunya, el govern del territori ha estat determinat per un marc legal i administratiu que ha atorgat a les institucions públiques el rol d'agents decisors de la seva planificació i ordenació. En aquest sentit, els ajuntaments i la Generalitat, mitjançant un marc competencial interdependent, s'han convertit, per bé i per mal, en els màxims responsables de les transformacions territorials i urbanístiques que ha experimentat el país durant les darreres quatre dècades. Han actuat com a planificadors, és a dir: diagnosticant les problemàtiques, establint objectius estratègics, regulant i assignant usos al sòl i arbitrants interessos contraposats, d'acord amb allò que hem anomenat "l'interès general".

## **1. Un model de desenvolupament urbanístic municipal orientat al creixement**

Aquest model de govern del territori liderat per les administracions va tenir un primer període fonamentat en el planejament municipal que va permetre fer front de manera eficaç al llarg llistat de man-

cances urbanístiques i socials que tenien la gran majoria d'àrees urbanes de Catalunya durant els anys vuitanta i inicis del noranta. És inqüestionable que durant els primers anys de la democràcia moltes viles, barris i ciutats de Catalunya van veure com millorava la seva qualitat de vida, com es resolien molts dels seus problemes infraestructurals, s'ampliaven els espais lliures i s'incrementava la seva dotació d'equipaments. És a dir, les administracions van ser capaces d'orientar el desenvolupament urbanístic en favor de l'interès general.

Un cop superat aquest primer període en el qual progressivament es van satisfer les necessitats més bàsiques existents, el creixement econòmic va donar a lloc a processos planificats de desenvolupament urbanístic municipal (no pas territorial) que en nombroses ocasions no van saber (o no van voler) fer front a les dinàmiques especulatives. La gran majoria dels ajuntaments catalans van elaborar nous plans generals d'ordenació urbana a finals dels anys vuitanta i durant els anys noranta, i molts ho van fer des de la lògica del creixement, entenent el desenvolupament urbanístic com un motor de desenvolupament econòmic. Sota aquesta lògica, el desenvolupament urbanístic a través de sectors de creixement o transformació va esdevenir una important font de recursos. I sovint, l'única font d'obtenció de sòl públic, de manera gratuïta com a sòls de cessió, que els ajuntaments necessitaven per pal·liar els dèficits de dotacions existents. De manera que aviat es va pervertir el concepte d'interès general que justificava els nous desenvolupaments, ja que, si bé era cert que es requerien noves dotacions de sòl públic o d'habitatge social, no sempre era necessari ampliar el parc d'habitatges, de comerços o d'indústries que els generaven. Altrament, les cessions de sòl públic eren falsament gratuïtes, ja que va ser el preu de l'habitatge i per tant van ser totes les famílies que van haver de comprar un habitatge sobrevalorat les que van costejar les obligacions urbanístiques i assegurar els beneficis dels propietaris de sòl i dels promotors.

Durant aquest període, i gràcies a aquesta dinàmica expansionista i sense voluntat de control des de l'ordenació territorial, es generà un nou marc cultural en el qual els creixements urbanístics i la construcció de noves infraestructures, fonamentalment viàries, s'han justificat com a accions de desenvolupament sempre positives i en benefici de tota la comunitat i, en canvi, s'ha menyspreat la preservació de l'espai obert o les dinàmiques d'exclusió social i segregació urbana que es generaven.

## **2. D'un no-model d'ordenació del territori als instruments de planificació territorial**

Pel que fa a l'ordenació del territori a escala supramunicipal, àmbit de responsabilitat de la Generalitat de Catalunya, durant dècades no hi va haver cap voluntat planificadora i el territori es va anar ocupant sense un model aparent. De fet, però, sí que hi havia model implícit. Un model inspirat en una cultura política que entén el territori com un bé de mercat al servei d'un concepte de desenvolupament econòmic liberal. Aquest no-model emparà els excessos dels creixements urbanístics municipals i significà la proliferació d'actuacions arreu del territori sense cap ordre estructural i amb escassa sensibilitat ambiental i social. Aquest fet va generar el sorgiment d'un conjunt de moviments socials en defensa del territori i posteriorment, l'any 2006, l'aparició del manifest *Per una nova cultura del territori*.

No és fins a la primera dècada del segle XXI que, amb el canvi de Govern a la Generalitat, Catalunya es dota d'un complet entramat de plans territorials, tant parcials com sectorials, que suposen un clar canvi de tendència en aquest sentit. No obstant això, si bé és cert que mitjançant els nous instruments d'ordenació del territori es definí un nou marc i una nova visió, el temps ha demostrat que aquest nou marc no va ser capaç de capgirar un model de desenvolupament mercantilitzador del territori i que més aviat el va intentar

domesticar. En aquests moments, després d'un nou canvi polític, tot i la vigència dels plans territorials, sovint sembla que aquests siguin un obstacle per a la Generalitat i no un marc estructural.

### **3. El fracàs de la governança participativa del territori**

En paral·lel, a mitjan dècada dels noranta, i sobretot durant els primers anys del segle XXI, va anar guanyant força una nova manera de governar el territori basada en l'articulació de xarxes d'actors de naturalesa diversa, deixant de ser els poders públics els decisors únics i executors privilegiats i incorporant altres actors (del mercat i de la societat civil) en l'elaboració de les polítiques urbanes i territorials. L'Estratègia Territorial Europea de l'any 1999 representa clarament l'evolució cap a aquest nou paradigma basat en formes més flexibles de concertació social, coordinació institucional i govern multinivell.

190

En aquest sentit, a Catalunya hem tingut múltiples experiències participatives impulsades des de les institucions públiques en l'àmbit de les polítiques urbanes (disseny d'espais públics, gestió d'equipaments, etc.). Tanmateix, el gran creixement de la participació en les polítiques urbanes i territorials es produeix quan la legislació comença a incorporar les pràctiques participatives de forma obligatòria a través de la Llei d'urbanisme de Catalunya de l'any 2002. Convertir la participació en una norma, però, no va garantir un canvi de model en les formes d'intervenció sobre el territori.

### **4. Crisi i nova realitat urbana i territorial**

Tot i que, com hem dit, la iniciativa de la transformació territorial a Catalunya estava en mans dels poders públics, a ningú se li escapa que no han estat l'únic actor protagonista de les transformacions que ha experimentat el nostre territori en els darrers anys. La legislació i les dificultats de finançament dels ajuntaments,

entre d'altres, han fixat les bases perquè el planejament territorial i urbanístic s'orientés a facilitar la intervenció del sector privat que, seguint les lògiques del mercat, ha ocupat i transformat el territori a partir del seu valor d'intercanvi. Tal com s'ha explicat anteriorment, massa sovint els poders públics s'han deixat seduir pels beneficis econòmics a curt termini i han alineat els seus interessos amb els interessos del mercat. Com a conseqüència, s'ha urbanitzat i construït en excés i sovint en llocs on no era convenient. Vista l'evolució dels preus de l'habitatge, les dificultats de milers de famílies de poder accedir a un habitatge digne i la incapacitat dels poders públics per fer front a la situació generada per la crisi hipotecària, sembla obvi que el marc regulador (espanyol i català) és manifestament insuficient per frenar les dinàmiques especulatives en les transformacions urbanístiques i territorials.

L'esclat de les crisis economicofinancera, ambiental, social i política ens dibuixa una nova realitat: una societat molt més complexa amb nous problemes urbans (els desnonaments, les situacions d'emergència social urbana, la pobresa energètica, els buits urbans, la qualitat ambiental, etc.) que poc tenen a veure amb l'escenari precedent de benestar col·lectiu i creixement econòmic (i urbanístic) sense límits. Un nou escenari en el qual les institucions públiques perden capacitat d'intervenció i de regulació i, per contra, la societat civil comença a adoptar noves pràctiques d'autoorganització i autogestió, fet que ens obliga a replantejar-nos tant el paper de les administracions com les formes de la participació ciutadana fins ara promoguda per les institucions públiques sota el paradigma de la governança participativa.

Tot i que en l'àmbit de les polítiques urbanes i territorials existeixen algunes limitacions importants per fer efectives aquestes noves concepcions de la participació (la propietat del sòl, la naturalesa pública de les infraestructures, etc.), la realitat és que cada cop trobem més pràctiques concretes que troben maneres de fer

alternatives, fins i tot amb la col·laboració de les administracions públiques, que, incapaces de resoldre els problemes de la gent, accepten traslladar a la societat civil la gestió dels recursos urbans i territorials. Les mediacions de la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca enfront dels desnonaments, algunes cooperatives com ara Som Energia o algunes pràctiques prèvies a la situació actual, com els projectes de custòdia del territori o el Projecte Rius se situen clarament en aquest àmbit d'innovació social, que té, com veiem, encara molta diversitat, però alhora molta potencialitat de desenvolupament futur.

## **5. Els grans reptes de futur**

En aquest nou escenari apareixen noves necessitats i nous reptes, tant per a les institucions com per a la ciutadania en general, que, al mateix temps, poden esdevenir també noves oportunitats per fer front als dèficits històrics que acumula el planejament territorial i urbanístic al nostre país. En destaquem els següents:

- ▶ **Governar el territori en benefici de la col·lectivitat:** les transformacions del territori no poden continuar prioritant els interessos privats i de mercat, han de ser governades en benefici de la col·lectivitat, evitant dinàmiques especulatives. En aquest sentit, cal replantejar l'esperit i els fonaments del marc legal, però sobretot cal treballar per generar una nova cultura del desenvolupament territorial.
- ▶ **Equitat territorial:** cal avançar cap a un model de polítiques territorials que entenguin l'equilibri territorial des de la lògica de l'accés equitatiu a la renda, els serveis i els recursos per al conjunt del territori. Les polítiques territorials han de ser generadores d'igualtat social.
- ▶ **Avançar de l'ordenació del territori a l'organització del territori:** més enllà de planificar i ordenar sobre el paper, necessari però insuficient, cal avançar cap a un desenvolupament

lupament territorial humà, integral i comunitari; cal entendre el desenvolupament territorial des de la perspectiva del desenvolupament humà, tot planificant intervencions espacials amb caràcter integral que tinguin per objectiu millorar les condicions de vida de les persones en el marc de la seva comunitat. En aquest sentit, cal posar en valor les iniciatives socialment i econòmicament innovadores i desenvolupar els marcs institucionals i regulatius òptims per tal que es puguin desenvolupar.

► **Governar els béns comuns:** la gestió de béns com l'aigua, l'energia o l'aire, que estan vinculats a drets humans essencials, requereixen un Govern públic, transparent i participat per la ciutadania per tal d'assegurar que la seva gestió garanteixi l'accés a aquests béns per part de totes les persones.

► **Revalorar els espais oberts:** més enllà de preservar la matriu biofísica i les seves funcions ambientals, cal abandonar la seva concepció com a espais passius i avançar decididament cap al seu desenvolupament com a espais actius i per tant productius. Les polítiques territorials s'han d'orientar a fer possible un nou desenvolupament territorial dels espais oberts, agrícoles i forestals que assegurí les seves funcions ecològiques i alhora estableixi les bases d'un desenvolupament econòmic equilibrat entre l'àmbit urbà i el rural.

► **Avançar cap a un nou metabolisme urbà,** que a partir de la complexitat funcional sigui capaç de generar àmbits urbans menys depredadors i més autosuficients i per tant amb menys impactes ambientals interns i externs.

► **Un nou model de mobilitat:** resoldre els problemes derivats de la mobilitat és un dels grans reptes de la societat actual. Per això cal replantejar el model de mobilitat: les infraestructures de transport, la seva gestió, la forma d'urbanització, etc.